

DOI: 10.38146/BSZ.2016.10.3

HOLOTA GÁBOR

Tömegkezelés és deeszkaláció

A tömegkezelés témakörében gazdag nemzetközi irodalom áll rendelkezésünkre, kezdve a klasszikus iskola atyja, *Gustave Le Bon*¹ munkásságával – aki szerint a tömeg veszedelmes, a rendvédelmi szervek ellensége –, folytatva *Zimbardo*², *Turner* és *Killian*³ elméletein keresztül – akik azt vallják az egyén a tömegben nem felelős a tetteiért, mert személyiségét elveszítve feloldódik abban –, egészen a *Drury*, *Stott*, *Farsides*⁴, *Bleich*⁵ és *Stephen D. Reicher*⁶ által fémjelzett modern tömegelméletekig, hogy csak pár példát említsek. Magyarországon *Less Ferenc* munkásságát emelném ki – aki számos, a témakör vizsgálatával foglalkozó cikket publikált, különösen a tömeglélektan, illetve az ehhez illeszkedő rendőri tevékenység tárgykörében –, valamint *Hajas Barnabást*, aki a gyülekezési jog témakörének kiváló szakértője, ám különböző munkáiban a tömegkezelés gyakorlati jogalkalmazási problémáira is rávilágít.

De mi is az a tömegkezelés? A szakma gyakorlati művelői egyértelműen rávágthatják, hogy ez tulajdonképpen maga a tömegoszlatás, ám ez nem így van. A legrosszabb esetben része lehet ugyan a tömegoszlatás, ám a tömegkezelés sokkal összetettebb, változatosabb tevékenységi kört jelöl, amely tartalmaz minden olyan hatósági és polgári tevékenységet, taktikai eljárást, tervezési és értékelési folyamatot, amelyek adekvát választ adnak a tömegek és gyülekezések közterületeken és nyilvános helyeken történő megjelenésének problematikus kérdéseire.

1 Gustave Le Bon: A tömegek lélektana. Hatágú Síp Alapítvány, Budapest, 1993

2 Pataki Ferenc: A tömegek évszázada. Bevezetés a tömeglélektanba. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 147. o.

3 Ralph Turner – Lewis Killian: Collective behavior. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1972

4 John Drury – Clifford Stott – Tom Farsides: The Role of Police Perceptions and Practices in the Development of “Public Disorder”. *Journal of Applied Social Psychology*, July 2003, pp. 1481–1482.

5 Erik Bleich – Carolina Caeiro – Sarah Luehrman: State responses to ‘Ethnic Riots’ in liberal democracies: evidence from Western Europe. *European Political Science Review*, vol. 2, iss. 2, 2010, pp. 269–295.

6 Stephen D. Reicher: “The Battle of Westminster”: developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict. *European Journal of Social Psychology*, vol. 26, iss. 1, 1996, pp. 115–134.

Tömegkezeléssel kapcsolatos kutatások története

A tömegek viselkedésével és kezelésével kapcsolatos tudományos „kutatások” a XIX. század előtt a hadtudományok részei voltak. Az ókorban, illetve a középkorban a tömeget a regnáló hatalmak ugyanúgy kezelték, mint az ellenséges erőket. Ugyanaz a haderő, ugyanazon taktikai eljárásokkal törte le a városok lázongó tömegeit, amelyiket az ellenséges támadások elhárításakor is bevetettek.

Az athéni démosz idején Platón foglalkozott a tömeg fogalmával. Platón a tömegek uralmáról úgy gondolta, hogy az a demokratikus államot zsarnokságba (türannisz), majd végső soron anarchiába taszítja⁷. „*Ilyen a tömeg, vagy meghunyászkodó szolga, vagy könnyörtelen zsarnok [...]*” – állapította meg Titus Livius, aki szerint a tömeg vagy csőcselék szükséges rossz, azt minden módszerrel kontrollálni kell⁸. Ennek legjobb módja a játékok rendezése: „*panem et circenses*”⁹, ahogy Decimus Iunius Iuvenalis, az I. századi római költő írta.

Az első, a civil tömeget az ellenséges haderőktől megkülönböztető tudományos munkák a polgári forradalmak után készültek. Ezek közül a legkiemelkedőbb Gustave Le Bon – az úgynevezett klasszikus iskola megteremtője – tevékenysége, aki *A tömegek lélektana* című művében foglalta össze a tömegek viselkedésével kapcsolatos ismereteit, elméleteit. Le Bon elsősorban az 1871-es párizsi kommün megalakulása, illetve fennállása idején bekövetkezett események inspiráltak.

Le Bon saját korát átmeneti időszaknak tekintette, úgy gondolta, ez után a tömegek fogják magukhoz ragadni a hatalmat, ez visszarántja a civilizációt az ősközösségek idején létező „*primitív kommunizmusba*”. Bár a tömeget egyének összességéként definiálta, úgy gondolta, hogy a tömegbe olvadó egyének megszűnnek önálló értelmes lényként működni. Pszichológiai értelemben a tömeget egy kollektív léleknek tekintette. Le Bon szerint a tömegben tartózkodó egyén viselkedését a tudattalan irányítja, így „*a tömegekben a butaság, és nem a gondolkodó ész gyülemlik össze*”. Mindemellett a tömeget hatalmába keríti a legyőzhetetlenség érzete, mert – az egyének anonimitása miatt – megszűnik az egyéni felelősség, és mert a tömeg szuggerálható, minden érzelem, tett könnyen elterjed benne. Így, ha elhitetik vele, hogy le-

⁷ Platón: Az állam VIII. könyv. Atlantisz Kiadó, Budapest, 2014

⁸ Titus Livius: A római nép története a város alapításától, III. kötet, 24. könyv. Európa Könyviadó, Budapest, 1982

⁹ Kenyeret és cirkuszt.

győzhetetlen, a tömeg el is hiszi. Ezt a folyamatot „*lelki infekciónak*” nevezi a szerző.

Le Bon szerint a tömeg gátlástalan, változékony, ingerlékeny, kiszámíthatatlan, szuggerálható, hiszékeny és erkölcsi nincsenek, tehát tömeg a civilizáció ellensége. A szerző – Titus Livius után szabadon – kiemelte, hogy – mivel alapvetően nem a szabadságra, hanem a szolgaságra, az engedelmességre vágyik – a tömegnek mindig van egy vezetője, aki megkérdőjelezhetetlen tekintéllyel bír, akit szeret és tisztel, akinek az akarata erős. A klasszikus iskola szerint tehát, a tömeg kizárólag a megkérdőjelezhetetlen tekintélyt ismeri el, így kizárólag erős, határozott fellépéssel lehet megfékezni.

1924-ben megjelenő munkájában *Floyd Allport* az előbbiektől eltérő megállapításra jutott. Véleménye szerint nem létezik kollektív tudat, a tömegben az egyén tudata nem tűnik el, csak egyesül a jelenlévő többi tudattal.

Festinger, *Newcomb* és *Pepitone* kutatásaik során arra jutottak, hogy az egyén jutalomként éli meg az olyan csoportokhoz való csatlakozást, ahol elveszítheti az egyéniségét, a felelősségét, a gátlásait. *Zimbardo* szerint a tömegben létrejövő szerepkényszer határozza meg az egyén viselkedését, sőt szerinte az egyén szerepazonosulása egyenesen odáig fajul, hogy a tömegben lévő személy ideiglenesen pszichopátává válik.

Killian és Turner „felbukkanó csoportnorma”¹⁰ elmélete szerint a tömegben lévő személy a bizonytalanságát úgy próbálja feloldani, hogy a társai cselekvési formáit másolja. Ha azt a tömegben belül nem kíséri negatív visszajelzés, akkor megerősítést kap még akár a jogellenes cselekmény is.

Leegyszerűsítve megállapító, hogy az iménti elméletek szerint az egyén a tömegben nem vagy csak részben felelős a tetteiért, mert személyiségét elveszítve feloldódik abban.

Stephen D. Reicher kutatási eredményeit a „*tömegben való viselkedés elaborált társas identitás modelljében*” foglalja össze, és az előbbi elméletek egyes megállapításával szembehelyezkedve von le következtetéseket. Megállapításait elsősorban az angliai Bristol város St. Paul negyedében, 1980. április 2-án kezdődő zavargások vizsgálatának eredményeire alapozza.¹¹

A zavargás oka az adott városrészben élő afrokaribi kisebbséghez tartozó közösség tagjai iránti évek óta tartó „fokozott rendőri figyelem” volt. A hosszú idő alatt felgyülemlett feszültség a városrész szívében található *Black and White Café*-ben tartott razzia idején torkollott erőszakos cselekményekbe. A

¹⁰ Ralph Turner – Lewis Killian: i. m.

¹¹ Stephen D. Reicher: The St. Pauls' riot: an explanation of the limits of crowd action in terms of a social identity model. *European Journal of Social Psychology*, vol. 14, iss. 1, 1984, pp. 1–21.

zavargások idején kb. százharminc embert állítottak elő, huszonöten (ebből tizenkilenc rendőr) súlyosan megsérültek. A zavargásban részt vevők kizárólag a rendőröket, illetve a rendőrségi gépjárműveket támadták.

Reicher szerint az ember társas magatartását a különböző társadalmi csoportokhoz tartozása – azaz társadalmi egyénisége – és a saját egyénisége határozza meg. Az egyes személyeknek több társadalmi egyéniségük is lehet, mint például tanár, motoros, párttag, kutyatartó, futballcsapat szurkolója stb. Ezek közül a társadalmi egyéniségek közül – egy adott szituációban és csoportban – egy vagy több is kiemelkedhet. Ha az egyik társadalmi egyéniség egy tömegben, csoporton belül túlsúlyba kerül, akkor beszélünk kollektív cselekvésről, ám a tömeg tagjai ekkor sem veszítik el saját individuumukat, nem olvadnak fel a tömegben. Csupán a saját egyéniségükről átkerül a fókusz az adott társadalmi egyéniségre.

Reicher a St. Paul-i zavargások kutatása nyomán, megállapította, annak kiváltó oka a városrész lakosai körében kiemelkedő faji-kulturális társadalmi karakter volt. Úgy érezték, meg kell védeniük a közösségüket a rendőrök fellépésétől. Ezt igazolja a tény, hogy a zavargás nem terjedt túl a St. Paul negyeden, illetve hogy az erőszak kizárólag a rendőrség ellen irányult.

Reicher megcáfolja az elődei által egyöntetűen állított tény, miszerint a tömeg, illetve a tömegben lévő személyek viselkedése irracionális. Ennek bizonyítékát abban látja, hogy miután a St. Paul-i közösség elűzte a rendőrséget a városnegyedből, tagjai helyreállították az időközben feltorlódott közúti közlekedést, illetve ellenőrizni kezdték a közösségükhöz nem tartozó személyeket.¹²

Less Ferenc *Új szemléletmód a politikai demonstrációk biztosításában*¹³ című publikációja – többek között Reicher¹⁴, Drury, Stott, Farsides¹⁵ és Bleich¹⁶, valamint Holgersson¹⁷ eredményei alapján – kiválóan foglalja össze a demokratikus tömegkezelés alapelveit, amelyek a tájékoztatás, az ismeretek kialakítása, a facilitáció (elősegítés), a differenciálás, a kommunikáció, a

¹² Less Ferenc: A rendőri tömegkezelés szociálpszichológiai kérdései. Társadalom és Honvédelem, 2013/1–2., 203–220. o.

¹³ Less Ferenc: Új szemléletmód a politikai demonstrációk biztosításában. Magyar Rendészet, 2014/6., 83–96. o.

¹⁴ Stephen D. Reicher – Clifford Stott – John Drury – Otto Adang – Patrick Cronin – Andrew Livingstone: Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice. In: Policing, vol. 1, no. 4, 2007, pp. 403–415.

¹⁵ John Drury – Clifford Stott – Tom Farsides: i. m.

¹⁶ Erik Bleich – Carolina Caeiro – Sarah Luehrman: i. m.

¹⁷ Stefan Holgersson: The Dialogue Police: Experiences, observations and opportunities. The National Police Board, Stockholm, 2010

tömeg önrendfenntartási képességeinek kiaknázása és a dinamikus kockázatelemzés. A jelenleg futó, illetve a közelmúltban lezáruló kutatási projektek, valamint a vonatkozó EU-szabályzók¹⁸ szintén ezeken az elveken alapszanak.

A tömegkezelés szabályai

Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát az ENSZ Közgyűlése 1948. december 10-én fogadta el. A dokumentum egyebek között a gyülekezéssel is foglalkozik, miszerint „[m]inden személynek joga van békés célú gyülekezési és egyesülési szabadsághoz” (20. cikkely 1. pont).

Az ENSZ alapvető rendészeti szervekre, rendvédelmi tevékenységre vonatkozó normái a *bűnüldöző szerveknek szóló magatartási kódex*¹⁹ és a *kényszerítőeszköz- és lőfegyverhasználat alapelvei*²⁰, legfontosabb tömegkezelési normája az úgynevezett *megalakított rendőri egységek békefenntartó műveletek idején történő alkalmazásának szabályzata*²¹. Ezek a dokumentumok a legalapvetőbb egyetemes minimumkövetelmények alapján létrehozott szabályzatok, amelyek – eltérő szabályozás hiányában – bármely országban alkalmazhatók.

Az Emberi jogok európai egyezményét²² 1950. november 4-én írták alá a közösség tagjai. Az egyezmény I. fejezetének²³ cikkelyei alapvetően szabják meg az unió tagállamai által alkalmazott legális erőszak kereteit, illetve a tagállamok állampolgárait megillető alapvető szabadságjogokat.

18 Például az Európai Unió Tanácsa 2010/C 165/01. (2010. június 3.) számú állásfoglalása a nemzetközi vonatkozású, legalább egy tagállamot érintő labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatosan az erőszak és a rendzavarás megelőzése és ellenőrzése érdekében szükséges nemzetközi rendőrségi együttműködésre és intézkedésekre vonatkozó ajánlásokat tartalmazó, naprakésszé tett kézikönyvről (futballkézikönyv), 1. függelék.

19 Az ENSZ-közgyűlés 1979. december 17-én elfogadott, 34/169. számú határozata bűnüldöző szervekre vonatkozó magatartási kódex kiadásáról (Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979).

20 Az ENSZ VIII. Bünmegelőzési Kongresszusán, 1990. augusztus 27. és szeptember 7. között elfogadott kényszerítőeszköz- és lőfegyverhasználat alapelvei (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990).

21 Policy on Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operation (United Nations Department of Peacekeeping Operations Department of Field Support Ref. 2009. 32).

22 Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről. Az Európa Tanács Rómában, 1950. november 4-én kelt ETS-005. számú egyezménye.

23 Jogok és szabadságjogok.

További uniós dokumentumok, amelyek részben vagy teljesen érintik e témakört: az EU nemzetközi vonatkozású labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatos biztonságról szóló határozata²⁴ és az Európai Unió futballkézikönyve²⁵.

Hazánkban – a nemzetközi alapelveknek megfelelően – a gyülekezés szabadságjog, amely az alaptörvény védelme alatt áll. A VIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „[m]indenkinek joga van a békés gyülekezéshez”. Ez nem csupán az állam negatív cselekvését (távolmaradását) követeli meg mint védelmi jog²⁶, ugyanis az alaptörvény I. cikk (1) bekezdése a következő feladatot határozza meg: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Ez azt jelenti, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának szavatolása állami kötelezettség, teljesítése az intézményvédelem egyik külön is nevesített esete.²⁷ A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) további kritériumokat állapít meg, e szerint a „gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”²⁸. Az előbbiekből következik, hogy e kritérium teljesülésének megteremtése (a szervezőn kívül) az államot, azon belül a rendőrséget is terheli.²⁹

Amint a rendezvény elveszíti békés jellegét (ez tipikusan dolog vagy személy elleni erőszakot jelent, amelyben a résztvevők többsége érintett), tovább már nem áll az alaptörvény védelme alatt, ám ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a tömeg bűncselekményt követ el (például szabálysértési alakzatok tömeges megvalósulásai miatt is elveszhet a tömeg békés jellege).³⁰ Ilyenkor a rendőrsé-

24 Az Európai Unió Tanácsa 2002/348/IB számú határozata (2002. április 25.) a nemzetközi vonatkozású labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatos biztonságról, és az Európai Unió Tanácsa 2007/412/IB számú határozata (2007. június 12.) a nemzetközi vonatkozású labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatos biztonságról szóló 2002/348/IB határozat módosításáról.

25 Európai Unió Tanácsa 2010/C 165/01. (2010. június 3.) számú állásfoglalása a nemzetközi vonatkozású, legalább egy tagállamot érintő labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatosan az erőszak és a rendezvény megelőzése és ellenőrzése érdekében szükséges nemzetközi rendőrségi együttműködésre és intézkedésekre vonatkozó ajánlásokat tartalmazó, naprakészé tett kézikönyvről.

26 Hajas Barnabás: Utcák, terek szabadsága: Kézikönyv szervezőknek, tüntetőknek, rendőröknek és bárméskodóknak. Századvég Kiadó, Budapest, 2014, 56. o.

27 Uo. 83. o.

28 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról 2. § (3) bek.

29 55/2001. (XI. 29.) AB határozat: „Az Alkotmánybíróságnak azon álláspontja, hogy az államot pozitív kötelezettségek is terhelik az alapjogok biztosítását illetően, már ítélkezési gyakorlatának korai szakaszában kialakult. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában például az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartásában »nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről« (ABH 1991, 297., 302.).”

30 Hajas Barnabás: i. m. 151–154. o.

get intézkedési kötelezettség terheli. Mindazonáltal előfordulhat olyan eset is, hogy a rendezvény nem veszíti el a békés jellegét, ám a résztvevők bűncselekményeket követnek el. Ilyen esetben a rendezvény feloszlására nincs törvényes lehetőség, ám az elkövetőt, elkövetőket ilyenkor is felelősségre kell vonni³¹. De ez nem történhet oly módon, hogy az a gyülekezési jogot súlyosan befolyásolja, esetleg eskalációhoz vezessen (tehát a rendőrségnek tartózkodnia kell az olyan intézkedésektől, amely a tömegből erőszakos reakciót válthat ki).

A rendőrség tömegkezeléssel kapcsolatos kötelezettségeit egyebek között az alaptörvény; a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.); a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.); a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs.tv.); a Gytv., a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2014. évi CXL. törvény; a rendőrség szerveiről és a rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. kormányrendelet; a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet; és a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet szabja meg. A csapaterő alkalmazása, illetve a tömegoszlatás részletes szabályai a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról szóló 11/1998. ORFK utasításban találhatók. Szeretném kihangsúlyozni, hogy a rendőrségnek mint szervezetnek kötelessége a közrend és közbiztonság fenntartása, ám az egyes rendőr is *„jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet [...] sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak”*³². Ám ez a kötelezettség nem jelenti azt, hogy jogsértés esetén, vakon, minden mást figyelmen kívül hagyva, azonnal intézkedni kell, mert a *„rendőr intézkedése előtt felméri, hogy rendelkezésére állnak-e azok az eszközök, amelyekkel a megkezdett intézkedését eredményesen be tudja fejezni”*³³. Ez nagyon fontos rész, ugyanis e ponton válik ketté a demokratikus és a diktatórikus államok tömegkezelése. Egy demokratikus államban nem tekinthető eredményes intézkedésnek, ha annak nyomán aránytalanul sok állampolgár személyi sérülést szenved, csupán azért, mert a tömegben észlelt bármilyen jogsértésre a rendőrség azonnal reagál, tekintet nélkül arra, hogy az elkövetővel szembeni intézkedés során milyen akadályokon, (békés, jogszerűen viselkedő) tömegben kell átgázolnia.

³¹ Uo. 110. o.

³² Rtv. 13. § (1) bek.

³³ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 4. § (7) bek.

Magyarországon a tömegrendezvényeken elkövetett bűncselekmények, események száma az utóbbi időben jelentősen csökkent, egyre kevesebb az ezek miatt induló büntetőeljárás. Ez annak tulajdonítható, hogy a rendőrség a tömegkezelés során inkább a megelőzésre helyezi a hangsúlyt. De az eset-számot még ennél is tovább lehet csökkenteni. *Szun-Ce* szerint „*aki igazán jártas a hadsereg alkalmazásában, úgy hódítja meg az (ellenséges) sereget, hogy csatát sem vív vele*”³⁴. Azaz mindig arra kell törekedni, hogy a művelet végrehajtására a lehető legkevesebb erőszak alkalmazásával kerüljön sor.

Alacsony vagy magas profil?

Ez a kérdés időről időre felvetődik. Le Bon követői számára a válasz egyszerű: Mivel a tömeg kizárólag a megkérdőjelezhetetlen tekintélyt ismeri el, kizárólag erős, határozott fellépéssel lehet kontrollálni. Jóllehet a klasszikus iskola fénykora óta lassan másfél évszázad is eltelt, mégis a Le Bon-i eszmék egészen a közelmúltig áthatották a világ rendfenntartó szerveinek tömegkezelési filozófiáját (sőt egyes országokban mindmáig áthatják). Ennek a filozófiának a következménye az úgynevezett „magas profilú” (*high profile*) tömegkezelés, amely az erősen felszerelt és felfegyverkezett, markáns, nagy létszámú rendőri csapaterő demonstratív jelenlétével kívánja szavatolni egy adott rendezvény rendjét. A történelem többször bebizonyította, hogy ez a megoldás általában nem célravezető, ám annál költségesebb.

Reicher kutatási eredményei³⁵ alapján – amelyeket saját tapasztalataim is alátámasztanak – megállapíthatjuk, hogy a fokozott rendőri jelenlét gyakran önmagában lehet az eszkaláció forrása, ezért mindig érdemes az „alacsony profilú” (*low profile*) tömegkezelési gyakorlatok szerint szervezni és biztosítani egy tömegrendezvényt.

Mindazonáltal a nem megfelelő létszámú és nem megfelelően felszerelt, felkészített rendőri erők szintén problémát okozhatnak, ha az adott rendezvényen előre nem látható esemény következik be. A biztosítást tervező szakembereknek, illetve a biztosítás parancsnoki állományának ez a dilemma mindig, minden demokratikus országban fejtörést okoz, ám a következő eljárási lehetőségek megfelelő alkalmazásával megkönnyíthető a megoldás.

³⁴ Szun-Ce: *A háború művészete*. Helikon Kiadó, Budapest, 2015, 14. o.

³⁵ Stephen D. Reicher (1984): i. m.

Intelligence-led policing

Az úgynevezett *intelligence-led policing*³⁶ lényege, hogy a „rendészeti tevékenység a kockázátértékelésre és kezelésre épül”³⁷. Ennek legfontosabb eleme a bűnügyi felderítő tevékenység, amely ha megfelelő és alapos, a kapott adatok alapján elvégezhető az adott rendezvény kockázatelemzése. Ha ez megtörtént, a rendezvénybiztosítás elgondolását (a biztosítási tervet) a kockázat szintjének megfelelően kell elkészíteni, ennek függvényében lehet tervezni a rendezvénybiztosításba bevont erőket, eszközöket.

A bűnügyi felderítés a rendezvénybiztosítás végrehajtásának idején is folytatódik. Az előzetes kockázat szintjének megfelelő számú fedett nyomozót kell bevetni a helyszínen, illetve a szervezők, ismert hangadók, garázda csoportok gyülekezőhelyein. A bűnügyi állomány folyamatosan informálja a műveletirányító parancsnokot, törzset. Így a kockázat szintje folyamatosan módosulhat, ez lehetővé teszi a megfelelő helyszínen a megfelelő intézkedések bevezetését.

A megfelelően képzett bűnügyi állomány nagy segítséget jelent a tömegben belül bűncselekményt elkövető személyek azonosításában, tartózkodási helyének meghatározásában, így az ilyen személyeket a biztosítás rendjének súlyosabb megzavarása nélkül, a későbbiekben (akár otthonukban) a nyílt rendőri erők el tudják fogni.

Dokumentációs csoportok

Európa-szerte a dokumentációs csoportok (*Evidence Gathering Team*³⁸) alkalmazása a tömegrendezvények biztosításának egyik legfontosabb eleme. A tömegrendezvények helyszínén folyamatosan videofelvételeket készítenek, így rögzítik az ott esetleg elkövetett bűncselekményeket, segítenek az elkövetők azonosításában, illetve a későbbi büntetőeljárás során video- és hangfelvételeket szolgáltatnak bizonyítási eszközként.

36 Az *intelligence-led policing*gel kapcsolatos ismeretek átfogó összefoglalása megtalálható Marilyn Peterson: *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*. U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, Washington, DC, September 2005

37 Willem de Lint: *Intelligence in Policing and Security: Reflections on Scholarship*. Policing & Society, vol. 16, no. 1, 2006, pp. 1–6.

38 Association of Chief Police Officers (ACPO); Association of Chief Police Officers Scotland (ACPOS); *Manual of Guidance on keeping the peace* (2010) UK. National Policing Improvement Agency (NPIA).

Mindemellett a dokumentációs csoportok alkalmazása megelőző funkcióval is bír, mivel az esetleges elkövetők észlelve, hogy tevékenységüket folyamatosan rögzítik, gyakran felhagynak jogellenes cselekményükkel, illetve el sem kezdik.

A dokumentációs csoportokat – jelenlegi formájukban – 2008 óta alkalmazzuk. Felállításukra, felszerelésükre és kiképzésükre egy a magyar rendőrség és Észak-Írország rendőrsége közötti *projekt*³⁹ nyomán került sor. Természetesen, a rendőrség ezt megelőzően is végzett az ilyen helyszíneken videodokumentálást, de a bevetési csoportokba beosztott kamerakezelők hozzá nem értők voltak, nem kaptak sem megfelelő képzést, sem professzionális felszerelést a feladat ellátásához. Jelenleg ezt a tevékenységet európai szinten végzi a magyar rendőrség.

Médiakezelés

A média megfelelő kezelése csökkentheti a tömegrendezvényeken bekövetkező események számát, ám ez minden európai állam rendőrsége számára nehézséget okoz. A mi esetünkben a médiakezelés két fontos szegmense releváns.

Az első a rendezvény alatti folyamatos, a lehető legtöbb csatornán zajló tömegtájékoztatás. Itt elsősorban a rendezvény által érintett területeken élő lakosság és a rendezvény résztvevőinek tájékoztatására gondolunk (például hogy milyen korlátozásokra, intézkedésekre kell számítaniuk, merre érdemes kerülniük stb.). Fontos kritérium, hogy a kommunikáció során a rendőrség partnerként kezelje a lakosságot, és a lehető legteljeskörűbb, legnaprakészebb, őszinte tájékoztatást adjon, a híradástechnika legszélesebb spektrumán (például rádió, televízió, internet, közösségi média, információs telefonügyelet zöldszámmal, nyomtatott kiadványok stb.).

A kérdéskör második fontos összetevője az úgynevezett *mediamonitoring*, azon belül az egyre elterjedtebb – és a tömegrendezvények fontos, alakító tényezőjeként jelenlévő – közösségi média kezelésével kapcsolatos tevékenység. Akár a nemzetközi, akár a magyar trendeket vizsgáljuk, látható, hogy a tömegrendezvények szervezése és irányítása egyre inkább (mára már szinte kizárólag) a közösségi médiákon (Facebook, Twitter stb.) történik. Az úgyne-

³⁹ HU05/IB/JH/05-TL Twinning Light Project "Preparation of trainers and senior officers in the field of police riot control".

vezett okos- (*smart*) eszközök (telefonok, táblagépek) alkalmasak arra, hogy bármikor, bármilyen célcsoportnak információt továbbítsanak. A rendőrség egyfelől e csatornák állandó megfigyelésével hasznos információkhoz juthat a tömeg várható viselkedéséről, másfelől, ezeken a csatornákon azonnal információkat tehet közzé, megelőzve az esetleges ál-, illetve félinformációk miatt bekövetkezett eskalációt.⁴⁰

A rendbiztos

A rendbiztos feladata⁴¹ alapvetően összekötő szerep, a rendezvényen a rendőrséget képviseli, azaz fenntartja a kapcsolatot a rendezvény szervezőjével, tájékoztatja jogairól, kötelezettségeiről, esetleg segítséget nyújt neki. Ő a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények egyik kulcsfigurája, ám nem tudja maradéktalanul betölteni a neki szánt szerepet. Kiegészítő lehetőségként a magyar rendőrség tömegkezelési területen történő előrelépésének egyik módja a deeszkalációs csoportok felállítása. Ezeket az alegységeket egyre több európai állam rendőrsége alkalmazza a tömegkezelések során. Ezek a szolgálati csoportok olyan rendőrökből állnak, akik a tömegrendezvények helyszínén nagyobb létszámban vannak jelen, és elvegyülve folyamatosan kommunikálnak a rendezvény résztvevőivel.

Többen mondhatnák, hogy ez megegyezik a magyar *rendbiztos* intézményével, de ez nem egészen így van. A jogszabály szerint a rendbiztos a „rend-

40 Less Ferenc: A közösségi hálózatok és a közösségi rendőrség kapcsolata. Mi keresni valójában a rendőrségnek a Facebookon? Nemzetbiztonsági Szemle, 2015/1., 26–51. o.

41 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 12. § A rendbiztos köteles: a) a rendezvényt megelőzően felvenni a kapcsolatot a szervezőkkel és tájékozódni, hogy a rend fenntartása érdekében milyen intézkedéseket tettek, illetve terveznek; b) a szervezőkkel egyeztetni a rendezvény rendjének biztosításában kérésükre közreműködő rendőri (és együttműködő) erők feladatát, tevékenységét, illetve a rendezőkkel való együttműködés formáit; c) a rendezvény rendőri biztosítási tervének elkészítésében közreműködni; d) a rendezvényen jelen lenni és a szervezők kérésére a rend fenntartásában közreműködni, a rendezvényt megzavaró személyeket személyesen vagy a biztosításra kivezényelt, illetve helyszínre hívott rendőri és együttműködő erők bevonásával eltávolítani; e) figyelemmel kísérni a rendezvény törvényességét, továbbá bejelentéshez kötött rendezvény esetén azt is, hogy a megtartásra a bejelentésben foglaltaknak megfelelően kerül-e sor; f) a rendezvény résztvevőinek törvényességet veszélyeztető magatartása esetén a szervező figyelmét felhívni törvényi kötelezettségére, illetve a szervező javaslatára, kérésére vagy a biztosítás parancsnokának utasítására rendőri intézkedésekkel közreműködni a rend helyreállításában; g) együttműködni a rendezvény biztosítására helyszínre vezényelt rendőri és együttműködő erők parancsnokával; h) soron kívül jelentést tenni a biztosítás parancsnokának, a szerv vezetőjének, illetve a rendőrkapitányság (Budapesten a rendőr-főkapitányság) ügyeletének minden olyan eseményről, amely a rendezvény feloszlásához, a közlekedés rendjének biztosításához rendőri erők helyszínre irányítását teszi szükségessé; i) a rendezvényt követően észrevételeiről, intézkedéseiről írásos jelentést készíteni.

*őrség rendezvényen jelenlévő képviselője*⁴², akit kötelező „kijelölni minden olyan rendezvényre, melyen a szervezők a rend fenntartásához a rendőrség közreműködését kérték. A rendbiztos – a magánlakásban megtartásra kerülő rendezvények kivételével – más esetekben is kijelölhető.”⁴³ Azaz a rendbiztos alapvetően nem egy különlegesen kiképzett egység tagja és általában csak egy személy. Kivétel a Budapesti Rendőr-főkapitányság, ahol erre a feladatra elkülönített szakembergárdát hoztak létre. De még a professzionális rendbiztos is különbözik a deeszkalációs csoportoktól.

A deeszkalációs csoportok

A párbeszédrendőrség koncepciójának⁴⁴ alkalmazására alapvetően a skandináv területeken került először sor, ezt később az egyes tagállamok – saját jogi és kulturális környezetükhöz igazítva – adaptáltak saját taktikai eljárásaik közé. A koncepció abból indul ki, hogy a rendőrség feladata, hogy a tömegrendezvények „részvevőinek szabályszerű joggyakorlása megvalósulásához segítse. A cél érvényesülésének érdekében a rendvédelmi szervek az erő, és a kényszerítő eszközök bevetése helyett egyre inkább a tárgyaláson, a kommunikáción alapuló megoldásokat kell választaniuk a tömegrendezvények békés lebonyolítása érdekében.”⁴⁵ Mára egyre több európai országban – így hazánkban is – megjelentek az e koncepció alapján felállított csoportok (Partner Csoport/Anti Conflict Team/Dialogue Police), amelyeket a továbbiakban együttesen *deeszkalációs csoportoknak* nevezek.

A deeszkalációs csoportok a rendbiztosi intézmény kiváló kiegészítő elemei lehetnek. Ez a tevékenységi kör a legújabb tömegkezelési szemléletmódot tükrözi, amelynek mára már jelentős külföldi és magyar szakirodalma is van. De mi is az a deeszkalációs csoport, és mi különbözteti meg a rendbizontól?

Az alapvető különbség a rendbiztos alkalmazásának jogi korlátai. A rendbiztos kizárólag a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeken alkalmazható, míg a deeszkalációs csoportok bármilyen tömegrendezvényen bevetethetők.

A második különbség a létszám: a deeszkalációs csoportok általában legálább négy főből állnak. Függetlenül a rendezvényen részt vevők létszámától, több csoport bevetésére is sor kerülhet. Ezzel szemben a rendbiztos általában

42 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 9. § (1) bek.

43 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 9. § (2) bek.

44 Stefan Holgersson: i. m.

45 Less Ferenc (2014): i. m.

egyedül, legfeljebb – nagyobb rendezvények esetén, rendbiztosi csoportot alkotva – maximum negyed-, ötödmagával vesz részt a rendezvényen.

A harmadik különbség a felszerelés: a deeszkalációs csoportok mindenütt egyenruhások, vagy legalábbis jól látható és a tömegtől elkülöníthető öltözetet viselnek. Általában legfeljebb járőrfelszereléssel vannak ellátva, mindazonáltal nincsenek felszerelve különleges (tömegoszlató) védőfelszereléssel.

A rendbiztos öltözetére és felszerelésére nincs egységes szabályozás, Budapesten általában polgári öltözetben telekommunikációs eszközökkel ellátva hajtják végre feladataikat.

A negyedik különbség maga a feladat: a rendbiztos feladata alapvetően összekötő szerep, a rendezvényen a rendőrséget képviseli, azaz fenntartja a kapcsolatot a rendezvény szervezőjével, tájékoztatja jogairól, kötelezettségeiről, esetleg neki segítséget nyújt. De a rendbiztos jelenléte csak csekély mértékben töltheti be az összekötő szerepét, tekintettel arra, hogy a rendezvény résztvevőinek többsége számára láthatatlan.

Ezzel szemben a deeszkalációs csoportok láthatók, transzparensnek. Elvegyülnek a tömegben, és folyamatos párbeszédet folytatnak velük, ezáltal hatékonyabban tudják ellátni a tömeg tagjaival kapcsolatos összekötő funkciót. Az ő feladatuk a rendezvényen részt vevő, illetve a rendezvény környezetében lévő személyekkel történő kapcsolattartás; ezen belül az adott rendezvény résztvevői közötti hangadók (azaz nem csak a rendezvény hivatalos szervezőjének) azonosítása, majd a velük való kapcsolatfelvétel utáni folyamatos kommunikációval és jelenléttel segíteni a rendezvény lebonyolítását.

A deeszkalációs csoportok – a rendbiztossal szoros együttműködésben történő – alkalmazásában hatalmas potenciál rejlik a Gytv. hatálya alá tartozó tömegrendezvények biztosítása során.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen szolgálati csoportok pusztán jelenlétükkel és a folyamatos kommunikációval jelentősen csökkentik az adott rendezvényen megvalósuló bűncselekmények, jogsértések számát. Alkalmassak arra, hogy a tömegben belül az – általában kisebb létszámú – agresszívvabb magról leválasszák a mögöttük, körülöttük álló támogató, ám békés sokaságot. Ennek következtében – elveszítve a mögöttük álló támogatókat – a mag magára marad, így kisebb eséllyel követnek el jogellenes akciókat.

Erre kiváló példa a 2014. november 17-én, a Budapest V. kerület, Kossuth téren tartott *Közfelháborodás napja* és a 2014. november 22-én a Budapest V. kerület, Szalay utcában megrendezett pedagógusdemonstráció összehasonlítása. Mindkét esetben a rendezvény hivatalos befejezte után egy kb. ötven-hetven főből álló mag a Kossuth térre vonult, illetve ott maradt. Ám míg a

Közfelháborodás napján körülöttük maradt egy többezres passzív tömeg, a pedagógustüntetés után a résztvevők kilencven százaléka elhagyta a Szalay utcát, és nem vonult át a Kossuth térre. A *Közfelháborodás napján* a tüntetők magja megkezdte az Országház főbejárata előtti kordonok bontását, megkísérelt a Parlamentbe bejutni, így fizikai kontaktusba került az ezt megakadályozó rendőri kötelékkel. Ellenben a pedagógusok demonstrációja után ugyanezek a személyek – észelve, hogy nincs mögöttük tömegbázis – nem tettek semmit, csak beszélgettek a téren, majd rövid időn belül szétszéledtek anélkül, hogy jelentős rendőri erőket kellett volna a helyszínen felvonultatni, vagy bármilyen rendőri intézkedést teljesíteni.

A helyszíni tapasztalataim azt mutatják, hogy a rendőrség tagjai és a támogató tömegben található egyes (hangadó) személyek közötti kommunikáció csökkenti a feszültséget, ám növeli a hatóság iránti bizalmat. Azok a bármészkodó vagy a támogató tömegben lévő, alapvetően jogkövető emberek, akiket a *Közfelháborodás napján* szemtől szemben tájékoztattam a rendezvény végéről, nagy százalékban hagyták el a Kossuth teret. Ennek alapján megállapítható, hogy a *Közfelháborodás napján* végrehajtott rendőri műveletet a deeszkalációs csoportok támogató tömegben történő alkalmazásával hamarabb és kevesebb eseménnyel lehetett volna befejezni. Ezt azért fontos kiemelni, mivel amint egy tömegrendezvény jogellenessé válik, vagyis elveszíti a békés jellegét, elemi érdek, hogy azt minél gyorsabban és minél kevesebb erő, erőszak alkalmazásával feloszlassuk, ezáltal csökkentve az eszkaláció és a bűncselekmények bekövetkeztének esélyét.

Személy szerint gyakran élek a kommunikáció eszközével, amikor a sorfalba állított rendőröket a tüntetők verbálisan inzultálják. A legtöbb ilyen tüntető már attól is megnyugszik, ha a rendőr meghallgatja és udvariasan, barátságosan viselkedik vele, így jelentősen csökken egy esetleges hivatalos személy elleni erőszak vagy más hasonló jogsértés elkövetésének lehetősége, ami a gyülekezés esetleges feloszlásához is vezethet.

A deeszkalációs csoportba beosztott állomány nem igényel különleges védőfelszerelést. Ellenben a beosztott rendőröket kiemelkedő szintű empátikus és kommunikációs kompetencia kell hogy jellemezze, illetve – ahogy arra Hajas is rámutatott⁴⁶ – megfelelő felkészítésen kell átesniük. Alkalmazásuknál minden esetben figyelembe kell venni a biztonság kérdését. Nem szabad őket bevetni homogén agresszív tömeggel (például huligánokkal) szemben.

⁴⁶ Hajas Barnabás: Épp egy társadalomtudós mondja meg, mit kezdjen a tömeggel a rendőrség? In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – A rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2011 [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.]

Ha a tömeg agresszívvá válik, azonnal ki kell őket vonni. Tevékenységüket folyamatosan dokumentálni kell. Alkalmazásuk ideje alatt minden esetben elérhető közelségben (de lehetőség szerint a kezelt tömeg látókörén kívül) kell lennie egy megfelelő (esetleg tömegoszlató védőfelszereléssel ellátott) alegységnek, amely veszély esetén támogatni tudja a deeszkalációs csoportok kivonását.

A Partner Csoport

A nemzetközi legjobb gyakorlatokat adaptálva, az imént leírt események tapasztalatait levonva a Készenléti Rendőrség úttörő szerepet vállalt a magyarországi deeszkalációs csoport felállításában. A 2015. szeptember 4-én megrendezett Magyarország–Románia válogatott labdarúgó-mérkőzés biztosítása során románul beszélő magyar rendőrök bevetésére került sor, akik párbeszédrendőri feladatokat láttak el a román szurkolók tájékoztatása és segítése céljából. 2015. november 15-én e sorok írója vezette a Készenléti Rendőrség párbeszédrendőri alegységét, amelynek feladata a Budapest több helyszínén tartózkodó norvég szurkolók angol nyelvű tájékoztatása, a stadionba utazásuk, beléptetésük elősegítése volt. E sikeres tesztesemények után, 2016. március 1-jei hatállyal hozták létre az első hivatalos magyar deeszkalációs csoportot a Készenléti Rendőrség keretein belül. A csoportot az előbbieken leírt kompetenciákkal felvértezett önkéntesekből állítottuk fel, a kiválasztási eljárást és az alegység kiképzését a Készenléti Rendőrség pszichológus és személyiségfejlesztő szakemberei végezték.

A Partner Csoport állománya a feladatait polgári ruházatban, egy speciális, kék színű, jól látható átvetőben hajtja végre. Felszerelésük csupán a kézi rádió, illetve az ehhez csatlakozó – kétutas – kezelőszett, valamint mobiltelefon. Mivel nem feladatuk a rendőri intézkedés lefolytatása, kényszerítő eszköz nincs náluk. Támogatásukra mindig kijelölnek egyenruhás állományt, amely elérhető közelségben található, így szükség esetén segítséget nyújthat. Ha rendőri intézkedésre okot adó cselekményt észlelnek, a Partner Csoport tagjai haladéktalanul erősítést kérnek a helyszínre.

Alapítása óta a Partner Csoport tagjait bevetették több kiemelt (válogatott és hazai klub) labdarúgó-mérkőzésen, illetve 2016. július 2-án, a Szivárvány Misszió által megrendezett vonulós rendezvény biztosításában. Általános tapasztalat, hogy a csoport bevetése minden esetben megkönnyítette a biztosítás parancsnoki és beosztotti állományának tevékenységét, a rendezvény

résztvevői (még az ultrákhoz tartozó futballszurkolók is) örömmel, valóban partnerként fogadták őket. Tevékenységük során több olyan szituációt megoldottak, amikor csupán rajtuk múlt, hogy a helyzet nem eszkalálódott.

Összegzés

Az előbbieken említett eljárási lehetőségek körültekintő alkalmazása mellett, a megfelelően felkészült és kiképzett parancsnoki állomány már könnyen kialakíthatja az adott rendezvény megfelelő stratégiáját.

Egy adott biztosítást – a felderítési információk figyelembevételével – mindig a lehető legalacsonyabb profilban kell elkezdni, ám gondoskodni kell a megfelelő létszámú erőről és eszközről a legrosszabb eshetőségre is. Ez annyit tesz, hogy egy tömegrendezvény helyszínén – ha nem áll a rendelkezésünkre a közbiztonságot veszélyeztető eseménnyel kapcsolatos adat – a deeszkalációs, illetve a dokumentáló csoportokon kívül nem vetünk be más rendőri egységet. Ám ez nem jelenti azt, hogy nincs is más rendőri egység a közelben. Fontos, hogy a tömeg látókörén kívül, de megfelelő távolságban tartalék erők álljanak készenlétben.

A tartalék erők bevetésénél – a dinamikus kockázatelemzés segítségével – mindig a fokozatosság elvét kell figyelembe venni. Ám ha a deeszkalációs csoportok jelenléte már nem elég, nem biztos, hogy azonnal a testvéddőbe öltözött bevetési alegységekre van szükség. Gyakran elegendő a normál egyenruhás, járőrfelszereléssel ellátott állomány.

Ha a tömegben belül bűncselekményt követ el valaki, nem kell feltétlenül törekedni a helyszínen történő elfogására. A szolgálati szabályzat szerint a „rendőr intézkedése előtt felméri, hogy [...] a megkezdett intézkedését eredményesen be tudja fejezni”⁴⁷. A tömegrendezvény biztosítását akkor fejezzük be eredményesen, ha elérjük a rendezvénybiztosítás elsődleges célját, ami nem más, mint az állampolgárok szabad gyülekezéshez fűződő alapjogainak garantálása. A dokumentáló csoportok és a bűnügyi állomány megfelelő tevékenységével elkerülhetők a helyszíni kiemelések, ami megbonthatja egy adott rendezvény rendjét, illetve tovább súlyosbíthatja a már amúgy is eszkalálódott helyzetet, így még több rendőr és civil sérülését okozhatja. Az események után – megfelelő dokumentáció és bűnügyi felderítés segítségével megalapozottan és nagyobb létszámban kerülhet sor az elkövetők elfogására,

⁴⁷ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 4. § (7) bek.

meggyanúsítására, vád alá helyezésére, mint helyszíni azonnalos intézkedések során.

Az események megfelelő dokumentálása mellett, a megfelelően képzett és felkészített rendőri erők fokozatos és arányos bevetésével elérhetjük, hogy egy tömegrendezvény idején a lehető legkisebb költség, feszültség, illetve a legkevesebb panasz generálásával a lehető legnagyobb biztonságot szolgáltatassuk a résztvevők és önmagunk számára is.